
Zunehmende Sachzwänge in der Wirtschaftspolitik

Stephan Koren

Zur Ausgangslage

Die Ziele der Wirtschaftspolitik sind oft sehr unterschiedlich. Der daraus resultierende Zielkonflikt wird durch das magische Vieleck plastisch zum Ausdruck gebracht: Durch den Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums ist es nicht möglich, gleichzeitig und in gleichem Ausmaß Verbesserungen des Wachstums, der Leistungsbilanz, der Beschäftigung und der Preisstabilität zu erreichen.

Die Schärfe dieses Zielkonfliktes bei der Entscheidung über wirtschaftspolitische Maßnahmen ist allerdings – historisch gesehen – unterschiedlich ausgeprägt. Die ungeheure Dynamik der Nachkriegszeit hatte in bezug auf alle diese Ziele zufriedenstellende Ergebnisse gebracht, denn die Erfüllung des großen Aufholbedarfes im Gefolge des Weltkrieges brachte einen ungeheuren Aufschwung, der alle anderen Mängel – etwa struktureller Art – zudeckte. Es ist daher verständlich, daß die Wirtschaftspolitiker zur Überzeugung kamen, durch einen genau abgezielten Einsatz der Finanz- und Währungspolitik könne das Ausmaß der Wohlstandsvermehrung bei weitgehender Preisstabilität, Vollbeschäftigung und außerwirtschaftlichem Gleichgewicht „gemacht“, also autonom festgelegt werden. Die Wirtschaftspolitik glaubte sich zunehmend in der Lage, sowohl das Wachstumstempo als auch das Justieren des vorgegebenen Expansionspfades in jedem beliebigen Ausmaß bewerkstelligen zu können. Der Zielkonflikt und das daraus resultierende Entscheidungsdilemma der Wirtschaftspolitik schien endgültig in den Bereich der Wirtschaftsgeschichte verwiesen.

Charakteristisch für diese Periode war, daß das Wachstumstempo die Erwartungen bei weitem übertraf. Das bedeutete aber auch, daß die

Summe der Ansprüche geringer war als die tatsächlichen Möglichkeiten. Daraus resultierte ein autonomer Handlungsspielraum für die Wirtschaftspolitik in Form von nicht inflationären Verteilungsreserven.

Dieses sozialökonomische Klima hat sich im Verlauf der siebziger Jahre grundlegend gewandelt. Da wäre vor allem auf die trendmäßige Abschwächung des Wirtschaftswachstums zu verweisen. Fast alle OECD-Länder erzielten vor diesem Trendbruch reale Wachstumsraten von durchschnittlich mehr als 4 Prozent. Seit diesem Bruch hat sich das Wachstumstempo mehr als halbiert. Die öffentliche Hand ist vor allem auf sozialpolitischem Gebiet dynamisch wachsende Verpflichtungen eingegangen. Dieses „in die gesetzliche Pflicht Nehmen“ der öffentlichen Hand beruhte auf den hohen Wachstumsraten der Wirtschaft. Das Wirtschaftswunder wurde somit in die legistische Realität als stiller Gesellschafter miteingebaut. Die Nachwirkung dieser in der Vergangenheit eingegangenen Verpflichtungen kommt heute in automatisch wachsenden Anforderungen an die öffentlichen Haushalte zum Ausdruck.

Dies ist jedoch nur die eine Seite des Trendbruches, der in den siebziger Jahren stattgefunden hat. Die andere Seite ist wohl die der enttäuschten Hoffnungen und der bestätigten Befürchtungen. Übertraf der Wachstumsboom zu Beginn der fünfziger Jahre noch die Ansprüche, so ist heute das Gegenteil der Fall: Das Anspruchsdenken geht über die realen Möglichkeiten weit hinaus. Und das in einer Situation, in der die öffentliche Hand nicht einmal den bereits eingegangenen Verpflichtungen der Vergangenheit nachkommen kann. Von einer Erfüllung neuer Ansprüche, von einer weiteren Expansion der Verpflichtungen auf Basis der Wachstumsraten der Vergangenheit kann daher überhaupt keine Rede sein.

Mit anderen Worten: Der Grad der Finanzierbarkeit determiniert den autonomen Handlungsspielraum der Politik. Vom Standpunkt der Politik sind dies Sachzwänge, die ihrerseits wieder Rückwirkungen auf die Funktionsweise des politischen Systems haben.

In der Bewältigung dieser Frage liegt die eigentliche Herausforderung an die demokratischen Systeme. Eine Politik der Versprechungen ist auf Dauer nur dann glaubwürdig, wenn ein Teil dieser Versprechungen auch erfüllt wird. Sonst entsteht ein Klima der enttäuschten Erwartungen, das letzten Endes zur Untergrabung der Demokratie selbst führt.

Fragt man nach den Gründen des Trendbruches, der diese stetig steigenden Sachzwänge zur Folge hatte, so findet man in fast allen Darstellungen den Hinweis auf „exogene“ Ursachen; Ursachen, die sich somit der Einflußnahme durch die binnenwirtschaftliche Politik entziehen. Diese exogenen Faktoren haben viele verschiedene Namen wie Ölschock, Wechselkursunruhen, Zinsen, Konkurrenz durch Niedriglohnländer...

Es ist ein Faktum, daß in einer weltweit arbeitsteiligen Wirtschaft über Außenhandel und Kapitalströme mehr oder weniger enge Beziehungen zwischen den einzelnen Volkswirtschaften bestehen. Deshalb

ist auch die Schaffung und Einhaltung von für alle Länder verbindlichen Rahmenbedingungen so wesentlich.

Die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Bestimmend für die Neuordnung der Weltwirtschaftsordnung nach Kriegsende waren die leidvollen Erfahrungen der Zwischenkriegszeit: Da die Paritäten damals keiner international verbindlichen Regelung unterworfen waren, kam es aus national-egoistischen Motiven zu Abwertungen, um Kostenvorteile auf den Exportmärkten zu erreichen und um Devisenabflüsse zu verhindern. Devisenbewirtschaftung, multiple Wechselkurse und Moratorien im internationalen Zahlungsverkehr waren die Folge. Im realwirtschaftlichen Bereich führte dies zu einer Schrumpfung des Welthandels und zur großen wirtschaftlichen Depression der Zwischenkriegszeit.

Als Folge dieses wirtschaftspolitischen Krieges aller gegen alle wurde der Integrationsgedanke zum neuen Leitbild. Bereits 1936 schlossen die USA, Großbritannien und Frankreich das sogenannte „Tripartite Agreement“. In diesem Abkommen wurden Grundsätze für gegenseitige Konsultationen bei Wechselkursänderungen (Verzicht auf Abwertungen aus Wettbewerbsgründen) vereinbart und als Fernziel einigte man sich auf die zunehmende Liberalisierung des zwischenstaatlichen Handels- und Zahlungsverkehrs. Der Ausbruch des Zweiten Weltkrieges verzögerte diese Entwicklung, verhinderte sie jedoch nicht. Noch während des Krieges setzten die USA und Großbritannien die Planung der wirtschaftlichen Neugestaltung nach Kriegsende fort. In der Konferenz von Bretton Woods im Sommer 1944 wurden dann die Abkommen über den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank unterzeichnet. Jedes Gründerland vereinbarte mit dem IWF eine Parität zum Gold oder zum US-Dollar; der Devisenkassakurs durfte um nicht mehr als ± 1 Prozent von dieser vereinbarten Parität abweichen. Basis dieses Systems war die Bereitschaft der USA, Dollarbeträge jederzeit in Gold zu konvertieren. Im realwirtschaftlichen Bereich fand dieser angestrebte Harmonisierungsprozeß in einer zunehmenden Liberalisierung des Welthandels seinen Ausdruck. Die entsprechenden Vereinbarungen wurden im Rahmen des GATT institutionalisiert. Die Liberalisierung des Handelsverkehrs unterstützte das Wirtschaftswachstum, da nur unter einem solchen System eine optimale Allokation der Ressourcen möglich ist.

Durch verschiedene regionale Kooperationsabkommen wurden diese weltweiten Verträge noch ergänzt. Die europäische Integration führte zur Gründung der EG, der EFTA und des Comecon. Die OECD wiederum sollte die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den USA, Kanada, Japan und den westeuropäischen Staaten vertiefen.

Auswirkungen dieser Weltwirtschaftsordnung auf die wirtschaftspolitischen Instrumente

Diese internationalen Verträge bedeuteten eine Vorgabe und Rahmenbedingungen für den Einsatz des finanz- und währungspolitischen Instrumentariums auf nationaler Ebene.

Eine wesentliche Implikation ist dabei im System fester Wechselkurse zu sehen; aus nationaler Sicht war damit eine Änderung des Wechselkurses nicht unmittelbar Instrument der Wirtschaftspolitik und als solches nur unter ganz bestimmten Bedingungen anwendbar. Dieses System fixer Wechselkurse implizierte auch, daß die Kosten- und Preisentwicklung der beteiligten Länder vom internationalen Durchschnitt nicht allzusehr abweichen durfte. Ein Auseinanderlaufen in der Kosten- oder Preisposition muß nämlich gezwungenermaßen in ein außenwirtschaftliches Ungleichgewicht und in einen Druck auf die Wechselkurse münden. Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik auf binnenwirtschaftlicher Ebene beschränkte sich somit auf die Erhaltung der eigenen Position in Relation zu jener der wichtigsten Handelspartner.

Betrachtet man das Ergebnis des Prozesses, nämlich die in der Wirtschaftsgeschichte ohne Beispiel dastehende Wohlstandsvermehrung in der unmittelbaren Nachkriegszeit bis gegen Ende der sechziger Jahre, so ist dieses sicherlich zu einem erheblichen Teil auf diese internationalen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Die Konjunktursteuerung durch keynesianische Fiskalpolitik diente somit eher dem Auspendeln von Konjunkturschwankungen auf nationaler Ebene. Sicherlich trug aber auch die unbegrenzt und zu real sinkenden Preisen zur Verfügung stehende Energie zu dem Wirtschaftsaufschwung bei. Alles in allem genommen Bedingungen, die sich gegen Ende der sechziger Jahre bis etwa Mitte der siebziger Jahre fundamental ändern sollten.

Veränderungen der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Im Verlauf der siebziger Jahre haben sich auf internationaler Ebene Veränderungen ergeben, die auf die Wirkungsweise des wirtschaftspolitischen Instrumentariums nachhaltige Auswirkungen haben sollten. Bereits im Verlauf der sechziger Jahre ist es zu unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen gekommen, die am Ende dieser Periode Wechselkursunruhen auslösten und schließlich zum Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods im August 1971 geführt hatten. Die Unhaltbarkeit eines Systems fixer Paritäten wurde zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht als Verlust einer Basis gesehen, die wesentlich zu dem wirtschaftlichen Aufschwung beigetragen hatte, sondern fast jubelnd begrüßt. Dieses System war zu diesem Zeitpunkt mehr als ein Vierteljahrhundert in Kraft gewesen und mit zunehmender Dauer als zu enges Korsett der Binnenwirtschaftspolitik empfunden worden, war doch der Wechselkurs nicht unmittelbar als wirtschaftspolitisches Instrument auf nationaler Ebene verfügbar.

Durch floatende Wechselkurse erwartete man sich nun mehr Autonomie bei der Gestaltung der Ziele und beim Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums auf nationaler Ebene. Gleichzeitig hoffte man, daß diese Entwicklung keine nachteiligen Folgen auf den Expansionspfad der Weltwirtschaft habe. Wenn diese unterschiedlichen nationalen Zielsetzungen zu unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Volkswirtschaften führen sollten, so würden sich diese Unterschiede über den floatenden Wechselkurs gleichsam automatisch wieder ausgleichen. Diese Hoffnung bezog sich vor allem auf die infolge unterschiedlicher Kosten- oder Preisentwicklungen zwangsläufig entstehenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte. Ein Zahlungsbilanzdefizit würde eine schwächere Notierung der Währung bedeuten. Dadurch würden sich die Importe infolge höherer Preise reduzieren und die Exporte infolge der Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit steigern.

Diese theoretische Annahme hat sich jedoch in der Praxis als unhaltbar erwiesen. Erstens gab es kaum ein Land, welches die Kursbildung völlig den Marktkräften anvertraute. Zweitens erfolgte der Ausgleich zwischen differenten Wirtschaftspolitiken unterschiedlicher Länder auch nicht so automatisch, wie man das erwartet hatte. In vielen Fällen überwogen die Preiseffekte die Mengeneffekte. Dies kam in der fast unmittelbar nach dem Übergang zum allgemeinen Floaten auftauchenden „vicious circle“-Theorie zum Ausdruck: Durch die niedrigere Bewertung einer Währung an den Devisenbörsen werden die Importe verteuert, wodurch sich das inländische Preisniveau zusätzlich erhöht. Da sich die Lohnforderungen in vielen Ländern traditionell am Verbraucherpreisindex orientieren, wird der Abwertungseffekt im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors sehr rasch wieder kompensiert. Im Endeffekt führt somit eine Abwertung in geringerem Maß zu einer Verbesserung der Leistungsbilanz und in einem höheren Maß lediglich zu einer Erhöhung der Preissteigerungsrate.

Andere Länder – wie Österreich – vertrauten auf eine feste Wechselkurspolitik. Durch Aufwertung sollte die importierte Inflation und damit auch die Verbraucherpreissteigerung in der Gesamtwirtschaft so gering wie möglich gehalten werden. Auf diese Weise wurden die Voraussetzungen für eine mäßige Einkommenspolitik geschaffen. Dies wiederum war die Basis für die Verbesserung der Wettbewerbsposition auf den internationalen Märkten. Dieser Ansatz ist als „Tugendkreis“ (virtuous circle) bezeichnet worden.

Diese völlig konträren Ansätze, die aber dasselbe bewirken sollen, zeigen, daß die Preisgabe des Systems fixer Paritäten nicht zu mehr autonomen Handlungsspielraum auf nationaler Ebene, sondern eher zu einer Einengung des Gestaltungsspielraumes und zu einer erheblichen Unsicherheit geführt hat. Es gab deshalb sehr bald wieder Ansätze auf internationaler Ebene, diese Unsicherheiten zu beseitigen und wieder kalkulierbare Rahmenbedingungen zu schaffen. Es war jedoch eher unwahrscheinlich, wieder ein Wechselkurssystem à la Bretton Woods

installieren zu können. Dies schloß jedoch nicht aus, daß sich regionale Währungszonen herausbildeten. Die EG-Länder haben die Austauschrelationen ihrer Währungen bereits im Rahmen des EWS einer verbindlichen Regelung unterworfen. Kernstück dieser Vereinbarung ist die Begrenzung der Schwankungsbreite der Kassakurse der Teilnehmerländer um einen Leitkurs.

Ein weiteres markantes Ereignis war die rapide Verteuerung der Energiekosten. Die von dem OPEC-Kartell einheitlich vorgenommene Preiserhöhung bei Rohöl führte zu einer Verschlechterung der Zahlungsbilanzposition der westlichen Welt, da diese Preiserhöhung in einem relativ preisunelastischen Bereich vorgenommen wurde. Die Ursache der Verschlechterung der Zahlungsbilanz der Nicht-OPEC-Länder war somit nicht auf die verfehlte Binnenwirtschaftspolitik innerhalb dieser Länder, sondern auf die Veränderung externer Bedingungen zurückzuführen.

Über die Verteilung dieser Öldefizite entscheidet die relative Wettbewerbsposition der Nicht-OPEC-Staaten, da diese letzten Endes für die Möglichkeit einer Kompensation durch verstärkte Exporttätigkeit bestimmend ist. Die relativ günstige Kostenposition der fernöstlichen Industriestaaten wirft deshalb für die westeuropäischen Länder zusätzlich zur Rohölpreisverteuerung Probleme auf. Die Folge ist, daß in den europäischen Ländern bereits ganze Industriebranchen subventioniert werden müssen. Die Schwierigkeiten im Bereich der Automobilindustrie, der Stahlindustrie oder der Textilindustrie – um nur einige Beispiele zu nennen – haben diese Problematik auch in das Bewußtsein einer breiteren Öffentlichkeit gehoben. Diese Entwicklung beschwor die Gefahr des Protektionismus herauf, was vor allem für kleinere Länder erhebliche Nachteile nach sich ziehen kann.

Die Auswirkung der Veränderung der internationalen Rahmenbedingungen ist bekannt. In dem Maß, in dem bis Ende der sechziger Jahre positive wirtschaftliche Entwicklungen – wie hohes Wirtschaftswachstum bei Stabilität, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht – von Dauer waren, in dem Maß ist seither das Gegenteil der Fall. Diese Verschärfung des wirtschaftspolitischen Entscheidungsdilemmas war von einer Veränderung der Wirkungsweise des wirtschaftspolitischen Instrumentariums begleitet. Das bedeutet mit anderen Worten, daß gerade zu jenen Zeiten, wo Reparaturen dringend nötig gewesen wären, das Werkzeug plötzlich anders wirkte.

Auswirkungen der Veränderung der Rahmenbedingungen auf das wirtschaftspolitische Instrumentarium

Auf die wirtschaftliche Schocksituation Mitte der siebziger Jahre folgte keine Phase der Ernüchterung in Form realistischer Einschätzung der tatsächlichen Lage, sondern eine Phase der Verdrängung. Die weltweiten Leistungsbilanzungleichgewichte führten zu einer Aufblähung der internationalen Liquidität, die die Finanzierung dieses Ver-

drängungsmechanismus ermöglichte. Die Folge war eine rasche Ausweitung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte. Die zugrundeliegende Philosophie des Deficit-Spending zielt auf den Ausgleich eines binnenwirtschaftlich verursachten Deflationspotentials. Durch Deficit-Spending sollte ein sich selbsttragender Aufschwung initiiert werden, der seinerseits wieder die Rückführung dieser eingegangenen Defizite ermöglicht.

Die Rohölpreisverteuerung bedeutete aber eine außenwirtschaftlich verursachte Nachfragerücke. Die Defizitauseitung der öffentlichen Haushalte führte somit lediglich zu einem Ersatz dieses deflationären Potentials, nicht aber zu einem sich selbsttragenden Aufschwung. Das Deficit-Spending wurde daher in zunehmendem Maß leistungsbilanzwirksam und immer weniger beschäftigungswirksam. Bis heute gibt es aber kaum Ansätze, diese Entwicklung, die in letzter Konsequenz zur Unfinanzierbarkeit der Haushalte führen muß, zu ändern. In einer Reihe von Ländern haben sich die politischen Systeme als zu wenig tragfähig erwiesen, in diesem Bereich eine Änderung herbeizuführen. Die Finanzpolitik der meisten Länder beschränkt sich in zunehmendem Maße darauf, das Defizit so gering wie möglich zu halten; von einer aktiven Budgetpolitik kann deshalb kaum die Rede sein.

Je länger der derzeit wirksame Verdrängungsprozeß anhält, desto schwieriger werden aber die Bedingungen werden, unter denen dann der erforderliche Anpassungsprozeß bewältigt werden muß. Die fast reibungslose Finanzierung der Defizite, die noch Mitte der siebziger Jahre unter dem Schlagwort des „Recycling“ gefeiert wurde, stößt zunehmend an Grenzen. Sichtbar wird der Prozeß vor allem bei jenen Ländern, in denen die Verschuldungskapazität am geringsten war und am raschesten ausgeschöpft wurde.

Trotz der enormen Ausweitung der Staatsverschuldung in den meisten Industrieländern gelang es nicht, einen sich selbsttragenden Aufschwung einzuleiten und zu den Expansionsraten der sechziger Jahre und der frühen siebziger Jahre zurückzukehren. Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum der westlichen Industrieländer ist seither auf rund 2 Prozent gesunken. Damit hat sich aber auch zwangsweise das Wachstumstempo der Einnahmen der öffentlichen Hand verlangsamt. Auf der Ausgabenseite waren jedoch – wie erwähnt – vielfach dynamisch wachsende Verpflichtungen eingebaut worden, die sich an den Wachstumsraten der Vergangenheit orientierten. Seitdem ist die Finanzpolitik mit einem strukturellen Auseinanderlaufen der Einnahmen- und Ausgabenseite konfrontiert. Die exponentiell wachsende Verschuldung und damit auch die Bedienung der Schulden führt zu einer progressiven Einengung des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraumes.

Welche Auswege bieten sich nun an? Wie bereits einige Beispiele zeigen, schafft die Anwendung von theoretischen Patentrezepten auch keine Abhilfe. Lange Zeit war die keynesianische Idee der Nachfragesteuerung herrschendes Leitbild der Wirtschaftspolitik. Durch antizyklischen Einsatz der Fiskalpolitik sollte ein überbordendes, d. h. infla-

tionäres Wirtschaftswachstum vermieden werden. Dies bedeutet letzten Endes nichts anderes, als daß die Aufwärtsentwicklung in der Grundtendenz vorhanden war. Der Keynesianismus justierte lediglich den Expansionspfad, kann diesen selbst aber nicht beeinflussen. Deshalb kam dieses Konzept, als sich der trendmäßige Wachstumsknick klarer abzeichnete, zunehmend in Mißkredit. Darüber hinaus war diese Politik auch deshalb immer weniger anwendbar, weil die Defizite der öffentlichen Haushalte auch aus anderen, strukturellen Ursachen heraus immer stärker zunahmen.

In der Folge gewann deshalb das liberale Konzept des Monetarismus, nämlich das Nichteinmischen des Staates in den Wirtschaftsablauf, zunehmend an politischer Relevanz. Es zeigte sich jedoch sehr rasch, daß jene Länder, die ihre Wirtschaftspolitik mehr oder weniger an diesem Rezept orientierten, auch nicht die erwünschten Erfolge erzielen konnten. Anfänglich wurde in der praktischen Durchführung das Hauptgewicht auf die Erhaltung von vorgegebenen Geldmengenzielen gelegt. In der Form der „reinen Lehre“, nämlich unter völliger Mißachtung der Entwicklung der Zinsen und des Wechselkurses, wurde diese Politik jedoch von keinem Land angewendet.

Die logische Weiterentwicklung der Anwendungspraxis monetaristischer Ideen war dann das Konzept, welches auf die Verbesserung der angebotseitigen Bedingungen abzielte. Durch eine dramatische Rückführung des Staatsanteiles, wobei gleichzeitig das Budget in wenigen Jahren ausgeglichen werden sollte, ist beabsichtigt, ein Anreizsystem für vermehrte privatwirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen. Diese Form der Umsetzung dieser Theorie in die Praxis dürfte jedoch noch rascher in Mißkredit gekommen sein als die Geldmengensteuerung. Es stellte sich nämlich heraus, daß es zwar sehr leicht ist, die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte zu reduzieren, aber ungleich schwerer, auf der Ausgabenseite Gleiches in rascherem Tempo zu vollbringen. Das bedeutet, daß sich die Defizite der öffentlichen Haushalte zusätzlich zu dem bereits eingebauten Expansionspfad erhöhen.

Die wichtigste Voraussetzung zur Lösung des Dilemmas ist wahrscheinlich die, daß die demokratischen Systeme der westlichen Welt die Ansprüche mit den Möglichkeiten in Einklang bringen werden müssen. So lange in der Tagespolitik fast aller Länder von der Überlegung ausgegangen wird, daß das Anspruchstempo nicht reduzierbar ist, so lange werden die gegenwärtigen Probleme unlösbar bleiben.

Die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs

Der autonome Handlungsspielraum ist für eine kleine offene Volkswirtschaft naturgemäß gering, da diese internationale Entwicklungen zum überwiegenden Teil lediglich passiv hinnehmen muß, jedoch kaum aktiv gestalten kann. Dies ist auch der Grund dafür, daß kleinere Länder wie Österreich an fix vorgegebenen und damit kalkulierbaren Rahmenbedingungen auf internationaler Ebene ein derartig hohes

Interesse haben. Ein System fester Paritäten im Verbund mit einem liberalisierten Welthandel ermöglicht es den kleineren Ländern, am internationalen Wirtschaftswachstum in einem Ausmaß zu partizipieren, wie es sicherlich unter Abwertungswettläufen und protektionistischen Maßnahmen nicht möglich wäre.

Unter diesen durch lange Zeit hindurch geltenden internationalen Rahmenbedingungen ist es der österreichischen Wirtschaftspolitik gelungen, dieses Land aus der chaotischen Nachkriegssituation herauszuführen und in einen modernen Industriestaat umzuformen. Dieser Abschnitt der österreichischen Wirtschaftsgeschichte läßt sich in klar voneinander unterscheidbare Perioden einteilen, in welchen die jeweils dringendsten Probleme Schwerpunkt und Charakter wirtschaftspolitischen Handelns bestimmten. Die wirtschaftspolitische Zielrichtung war auf die Bewältigung der jeweils naheliegendsten Probleme ausgerichtet und damit auf relativ enge Zeithorizonte abgestellt.

Die Jahre der unmittelbaren Nachkriegszeit waren notwendigerweise die Phase des Improvisierens. Das Land war in Besatzungszonen aufgeteilt, es gab kaum funktionierende Institutionen, die Industrieproduktion war auf rund ein Drittel des letzten Vorkriegswertes abgesunken. Dieses geringe Ausmaß an verfügbaren Gütern machte die Bewirtschaftung zur absoluten Notwendigkeit. Die Unterversorgung konnte auch nicht durch Importe gemildert werden, da ausländische Zahlungsmittel nicht vorhanden waren. Dennoch wurden die notwendigsten Schritte des Wiederaufbaues sofort unternommen. 1945 konnte die Schillingwährung wieder eingeführt werden. Es sollte jedoch bis 1951 dauern, bis der Geldumlauf und damit auch die Inflation unter Kontrolle gebracht werden konnten. Dieser Prozeß dauerte deshalb so lange, weil die öffentlichen Ausgaben nur teilweise durch Steuereinnahmen gedeckt werden konnten, somit zum Großteil de facto durch Geldvermehrung finanziert werden mußten. Der erste Staatshaushalt für das gesamte Bundesgebiet wurde Mitte 1946 beschlossen. Kurz darauf, nämlich im Oktober 1946, wurde erstmals ein Devisenkurs (1 US-Dollar = 10 Schilling) verlautbart. Genauso, wie sich im Inland zum offiziellen Gütermarkt sehr bald ein Schwarzmarkt herausbildete, entstand auch sehr bald ein schwarzer Markt für ausländische Zahlungsmittel.

(Die amtlichen Preise der lebensnotwendigen Güter wurden extrem niedrig gehalten, die Preise auf dem Schwarzmarkt betrugen dagegen ein Vielfaches der geregelten Preise.)

Entscheidend in dieser Phase war jedoch die Marshall-Plan-Hilfe, eine Art außenwirtschaftlich eingeleitete Initialzündung, wodurch der gestörte Wirtschaftskreislauf wieder in Gang gebracht werden sollte. In Österreich war der Gegenwert der Marshall-Plan-Hilfe wichtigste Finanzierungsquelle für Investitionen. Die Industrieproduktion expandierte in Österreich sehr rasch und übertraf 1951 das Vorkriegsniveau bereits um 66 Prozent.

1951 begann dann die entscheidende Phase der Stabilisierung in der Nachkriegszeit. Der Zwang zur Änderung der Wirtschaftspolitik kam

einerseits von außen – die USA kürzten drastisch ihre Auslandshilfe – und andererseits von innen, nahm doch die Abneigung der Bevölkerung gegen die Folgen der inflationären Entwicklung zu. In dieser Situation wurde 1951 von der Bundesregierung ein Restriktionsprogramm beschlossen. Im Bereich der Fiskalpolitik wurden Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen durchgeführt, und zwar in der Absicht, das Budget auszugleichen. Im monetären Bereich wurden drastische Vorsorgen zur Eindämmung der Kreditexpansion getroffen. Die Bankrate wurde erhöht, den Banken wurde die Haltung von Liquiditätsreserven vorgeschrieben und Rediskontkontingente wurden nach oben hin limitiert. Signifikant für den damaligen Geist der Zusammenarbeit war die Bereitschaft der Arbeitgeberseite, in jenen Bereichen, in denen es möglich war, die Preise zu senken. Die Arbeitnehmervertretung versprach Zurückhaltung bei Lohnforderungen.

Der Erfolg dieser Stabilisierungsmaßnahmen, die heute unter der Marke „Raab-Kamitz-Kurs“ einer breiteren Öffentlichkeit – und das nicht nur in Österreich – bekannt sind, war außerordentlich. Es kam zwar kurzfristig zu einer Stabilisierungskrise und zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, die Inflationsmentalität konnte jedoch gebrochen werden. 1953 begann ein exportinduzierter Aufschwung, der innerhalb kürzester Zeit zu einer Drehung der außenwirtschaftlichen Position führte: Österreich wurde innerhalb kurzer Zeit in der Europäischen Zahlungsunion zum Gläubigerland. Das Vertrauen in die Währung nahm infolge dieser wirtschaftlichen Entwicklung zu und die Spartätigkeit stieg. 1953 konnte die erste Anleihe aufgelegt werden. In diesem Jahr wurde auch die langanhaltende Periode der Wechselkursunsicherheit durch die Vereinheitlichung der Parität (1 US-Dollar = 26 Schilling) beendet.

Damit war die Phase des Improvisierens und die Phase der Stabilisierung abgeschlossen; der Grundstein für den späteren Aufschwung war gelegt. In den 20 Jahren von 1955 bis 1974 stieg das reale Bruttosozialprodukt der europäischen OECD-Staaten um 133 Prozent, Österreich verzeichnete im selben Zeitraum ein Wachstum von 157 Prozent. Wenn auch dieses Ergebnis ein in der Wirtschaftsgeschichte wohl einmalig dastehendes Wachstum zum Ausdruck bringt, so gab es doch innerhalb dieser Periode wechselnde wirtschaftliche Situationen, die die Gestaltungskraft der Wirtschaftspolitik vor bedeutende Herausforderungen stellten. Es soll dies kurz am Beispiel der Budgetpolitik veranschaulicht werden. Im großen und ganzen wurde die Budgetpolitik in dieser Anfangsphase kaum als konjunkturpolitisches Steuerungsinstrument eingesetzt. Nach den schwierigen Jahren in der unmittelbaren Nachkriegszeit überwog der Wunsch, das Budget ausgeglichen zu halten. 1958 kam es, ausgehend von den USA, erstmals zu einer Wachstumsverlangsamung. Das Budgetdefizit erreichte damals die Rekordmarke von 4 Prozent des Bruttonationalproduktes. Budgetpolitisch brachte dieses Jahr insofern eine Wende, als man ab diesem Zeitpunkt von einer aktiven Budgetpolitik zu sprechen begann. Die in Zeiten schwächerer Konjunktur eingegangenen Budgetdefizite sollten in den Wachstums-

perioden wieder ausgeglichen werden. Zielvorstellung war dabei, die Staatsverschuldung konstant zu halten, was in Relation zum Bruttonationalprodukt einen Rückgang bedeuten würde. Dieses Leitbild wurde in den sechziger Jahren allmählich „dynamisiert“. Das Wachstum der Staatsverschuldung sollte das Wirtschaftswachstum nicht übersteigen. Dies bedeutete allerdings, absolut betrachtet, einen ständigen Anstieg der Staatsverschuldung.

Die sechziger Jahre waren durch außergewöhnlich hohe Zuwachsraten des realen Bruttonationalproduktes gekennzeichnet; die Boom-Phase überdeckte zwar strukturelle Fehlentwicklungen, diese begannen sich jedoch in einem stärkeren Inflationsdruck bemerkbar zu machen. Ein immer mehr zutage tretendes Strukturproblem war die zunehmende Verlagerung auf die Konsumgüterproduktion. Die Wachstumsverlangsamung im Jahr 1967 ließ diese Entwicklung stärker hervortreten. Zu den seit längerem stagnierenden Investitionsausgaben des Bundes kam eine Verflachung des Wirtschaftswachstums bei relativ hohen Verbraucherpreissteigerungen. Das Bruttobudgetdefizit erreichte mit 7,8 Mrd S ebenfalls einen vorläufigen Höhepunkt. Diese Entwicklung löste Anfang 1968 ein neues wirtschaftspolitisches Programm der damaligen ÖVP-Alleinregierung aus. Schwerpunkte waren damals die Eindämmung des Budgetdefizits, die Dämpfung des privaten Konsums und damit der Verbraucherpreissteigerungen und die Förderung der Investitionstätigkeit. Zu diesem Zweck wurden auch neue Instrumente der Investitionsfinanzierung geschaffen. Der Erfolg dieser Maßnahmen entsprach den Zielsetzungen. Die Budgetdefizite konnten gegen Ende der sechziger Jahre und Anfang der siebziger Jahre annähernd stabil gehalten werden. Das Nettodefizit verringerte sich und die inlandswirksamen Transaktionen ergaben sogar Überschüsse. Das Wachstum der österreichischen Wirtschaft lag auch in der Folge wiederum über dem Durchschnitt anderer Länder. Das Einkommensgefälle gegenüber den anderen Ländern verringerte sich damit ebenfalls.

Die Reaktion der österreichischen Wirtschaftspolitik auf die internationalen Veränderungen in den siebziger Jahren

Die österreichische Wirtschaftspolitik reagierte bereits zu Beginn der Krise Mitte der siebziger Jahre mit einem klaren Bekenntnis zur Erhaltung der Vollbeschäftigung. Diese eindeutige Fixierung führte sehr rasch zu einer Rollenverteilung zwischen der Finanz- und der Währungspolitik. Die Finanzpolitik sollte mittels keynesianischer Deficit-Spending-Politik die Beschäftigung sichern; dementsprechend kam der Währungspolitik in zunehmendem Maß die Erhaltung der Stabilität zu. Kernstück der Stabilitätspolitik ist die Hartwährungspolitik, die auf eine Reduzierung des Inflationsimportes und damit auch auf eine Dämpfung des am Verbraucherpreisindex gemessenen Anstieges der Preise abzielt. Auf diesem Weg, nämlich durch den vom exponierten

Sektor der Wirtschaft ausgelösten Druck auf mäßige Lohnerhöhungen, sollte auch eine permanente einkommenspolitische Anpassung an die Entwicklung der relativ stabileren Länder erfolgen.

Gemessen an den Zielsetzungen „Erhaltung der Vollbeschäftigung“ und der „Preisstabilität“ war diese Strategie in den siebziger Jahren auch relativ erfolgreich gewesen. Problematisch ist die Situation allerdings insofern geworden, als die Defizite in den öffentlichen Haushalten gewaltig gestiegen sind, wodurch auch eine Beseitigung des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichtes verhindert wurde. Je länger nun dieser Prozeß andauert, desto mehr geraten das Beschäftigungs- und Stabilitätsziel in Gefahr.

Die größte Herausforderung für die österreichische Wirtschaftspolitik wird in naher Zukunft die Form der Bewältigung des letztlich unvermeidbaren Anpassungsprozesses sein. Anders formuliert: Je länger der erwähnte „Verdrängungsmechanismus“ aufrechterhalten wird, desto mehr werden die Sachzwänge zunehmen. Problematisch ist dies allerdings insofern, als wir es heute vor allem mit strukturellen Anpassungserfordernissen zu tun haben. Das bedeutet notwendigerweise, daß der Zeitbedarf zur Bewältigung des Anpassungsprozesses wesentlich länger geworden ist. In der unmittelbaren Nachkriegszeit konnten aktuelle Probleme innerhalb eines relativ kurzen, überschaubaren Zeitraumes gelöst werden. Heute ist die Bewältigung innerhalb eines Konjunkturzyklus kaum mehr zu erwarten. Im Kern stellt die gegenwärtige Krise daher eine gewaltige Herausforderung für die demokratischen Systeme der westlichen Welt dar, die ihrem Wesen nach eher auf die Lösung kurzfristig erreichbarer Ziele angelegt sind. Es geht darum, die Anpassung an niedrigere Wachstumsraten politisch zu bewältigen, und zwar ohne Hoffnung auf rasche Erfolge. Kann eine Lösung im politischen Bereich nicht gefunden werden, so wird diese Anpassung durch die Sachzwänge früher oder später eingeleitet. Wie belastbar ein bestimmtes politisches System ist, zeigt sich jedenfalls immer nur in der Krise. Bei Schönwetter kann man einen Regenschutz nicht auf seine Wirksamkeit prüfen.